

Nina Półtorak

Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 175-188

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler v. Austria*

Teza wyroku:

Zasada, że państwa członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom naruszeniem prawa wspólnotowego, za które ponoszą odpowiedzialność, znajduje zastosowanie także wtedy, gdy zarzucane naruszenie wynika z decyzji sądu rozstrzygającego w ostatniej instancji.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości („ETS”) wydał 30.9.2003 r. orzeczenie wstępne w sprawie *Gerhard Köbler v. Austria*, w którym po raz pierwszy rozstrzygał o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu wydania przez sąd krajowy wyroku naruszającego prawo wspólnotowe¹. Sprawa dotyczyła skargi odszkodowawczej obywatela Austrii skierowanej przeciwko państwu w związku z wydaniem przez sąd austriacki orzeczenia, które jak twierdził powód, naruszało art. 39 Traktatu Rzymskiego (TR).

Stan faktyczny

G. Köbler był zatrudniony jako profesor na uniwersytecie w Innsbrucku. W 1996 r. wystąpił o przyznanie mu dodatku do pensji zależnego od czasu zatrudnienia. Zgodnie z prawem austriackim, ten dodatek mógł być przyznany tylko po zatrudnieniu na uniwersytetach austriackich trwającym co najmniej 15 lat. Pan Köbler nie spełniał tego warunku, jednak spełniałby go, gdyby do okresu zatrudnienia zostało wliczone jego zatrudnienie na uniwersytetach w innych państwach członkowskich. Dodatek nie został mu przyznany, a w konsekwencji G. Köbler wystąpił ze skargą do Verwaltungsgerichtshof, czyli naczelnego sądu administracyjnego Austrii. Skarżąc odmowę przyznania dodatku twier-

¹ Orzeczenie C-224/01 *Gerhard Köbler v. Austria*, jeszcze niepublikowane, dostępne w internecie na stronie <http://europa.eu.int/jurisp>.

dził, że regulacje prawa austriackiego naruszają art. 39 Traktatu Rzymskiego i rozporządzenie 1612/68 o swobodzie przepływu pracowników we Wspólnocie Europejskiej². W 1997 r. Verwaltungsgerichtshof wystąpił do ETS z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego w powyższej sprawie rozstrzygającego o interpretacji art. 39 TR i Rozporządzenia 1612/68. Sąd pytał, czy przepisy te powinny być interpretowane w ten sposób, że okres zatrudnienia w innych państwach członkowskich Unii należy traktować tak samo jak okres zatrudnienia w danym państwie dla potrzeb systemu wynagrodzenia opartego na długości okresu zatrudnienia. ETS w liście skierowanym w marcu 1998 r. do Verwaltungsgerichtshof spytał, czy wobec wydania w styczniu 1998 r. orzeczenia wstępnego w sprawie *Schöning-Kougebetopoulou*³, sąd austriacki podtrzymuje swój wniosek o orzeczenie wstępne. Po zasięgnięciu opinii stron i wstępnym stwierdzeniu, że orzeczenie *Schöning-Kougebetopoulou* rozstrzyga sprawę na korzyść powoda, sąd wycofał swój wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego, a następnie oddał skargę argumentując, że dodatek z tytułu długości zatrudnienia jest premią za lojalność, co uzasadnia odstępstwo od wspólnotowych zasad dotyczących swobodnego przepływu pracowników. W uzasadnieniu wyroku, Verwaltungsgerichtshof przyznał, że we wniosku o orzeczenie wstępne skierowanym w 1997 r. do ETS przyjął, że przedmiotowy dodatek do pensji nie ma charakteru premii za lojalność, ale jest raczej składnikiem wynagrodzenia związanym z postępek kariery. Jednak ta interpretacja, zdaniem sadu, nie może zostać podtrzymana w końcowym orzeczeniu.

W styczniu 2001 r. G. Köbler wniósł do sądu rejonowego powództwo o odszkodowanie przeciwko Austrii, twierdząc, że wyrok Verwaltungsgerichtshof naruszał bezpośrednio skuteczne przepisy prawa Unii Europejskiej. Domagał się wynagrodzenia szkody, którą poniósł na skutek wydania powyższego orzeczenia odmawiającego prawa do dodatku do pensji. Austria występując o oddalenie powództwa argumentowała, że wyrok wydany przez Verwaltungsgerichtshof nie jest niezgodny z prawem wspólnotowym, a także, że wyrok sądu wyższego, takiego jak Verwaltungsgerichtshof, nie może być podstawą dla roszczeń odszkodowawczych, ponieważ jest to wyraźnie wykluczone przez przepisy prawa austriackiego. Sąd rejonowy, do którego wpłynęło powództwo wystąpił 7.5.2001 r. do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne w kwestii

² Rozporządzenie 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie (O.J. 1968, L 257/2).

³ Orzeczenie C-15/96 *Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg* [1998] ECR I-47.

interpretacji art. 39 Traktatu Rzymskiego i wyroków ETS w sprawie *Brasserie du Pêcheur*⁴ i *Dorsch Consult*⁵. Sąd pytał, czy orzecznictwo ETS dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania swoich organów znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy naruszenie prawa wspólnotowego wystąpiło w orzeczeniu sądu wyższego, takiego jak Verwaltungsgerichtshof. Następnie pytał, czy orzecznictwo ETS (a w szczególności wyrok w sprawie *Dorsch Consult*, z którego wynika, że do prawa krajowego należy wskazanie sądu lub trybunału rozstrzygającego skargę odszkodowawczą), znajduje zastosowanie także do przypadku, gdy zarzucane naruszenie prawa wspólnotowego zostało dokonane w orzeczeniu sądu najwyższego. Kolejne pytania dotyczyły interpretacji art. 39 TR i zmierzały do wyjaśnienia, czy interpretacja przyjęta w orzeczeniu Verwaltungsgerichtshof, według której dodatek uzależniony od czasu zatrudnienia jest formą premii za lojalność, narusza ten przepis i odpowiednie orzecznictwo ETS, a także czy jest to przepis przyznający prawa powodowi w rozpatrywanej sprawie. Wreszcie sąd pytał, czy ETS posiada wystarczające informacje, aby ocenić, czy Verwaltungsgerichtshof oczywiście i ciężko przekroczył granice władzy dyskrecjonalnej, czy też sąd ma to ocenić we własnym zakresie.

Opinia rzecznika generalnego

8.3.2003 r. rzecznik generalny Léger wydał w sprawie opinię⁶. Po przedstawieniu bardzo szerokiej argumentacji, stwierdził, że ETS powinien odpowiedzieć się na powyższe pytania następująco: zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego, powinna być stosowana także w przypadku, gdy odpowiedzialnym za naruszenie jest sąd najwyższy państwa członkowskiego. W takim przypadku przesłanki odpowiedzialności państwa są następujące: celem naruszonej normy było przyznanie praw pokrzywdzonym jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne i istnieje związek przyczynowy pomiędzy tym naruszeniem a poniesioną szkodą. Zasada, że prawo krajowe wyznacza sąd właściwy dla orzeczenia o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa ma zastosowanie także w przypadku, gdy naruszenie prawa wspólnotowego miało miejsce w działaniu sądu najwyższego. Zadaniem sądu krajowego roz-

⁴ Orzeczenie C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni* [1996] ECR I-102.

⁵ Orzeczenie C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] ECR I-4961.

⁶ Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-224/01, jeszcze niepublikowana, dostępna w internecie na stronie <http://europa.eu.int/jurisp>

patrującego sprawę jest ocena, czy zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a w szczególności czy naruszenia prawa jest usprawiedliwione. Jednak, jak wskazał rzecznik generalny, można przyjąć, że celem art. 39 TR jest przyznawanie praw jednostkom, a błąd Verwaltungsgerichtshof co do znaczenia i zakresu tego przepisu nie jest usprawiedliwiony, a zatem może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Wyrok

Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygał sprawę *Köbler* w pełnym składzie 15 sędziów. W orzeczeniu podkreślił przede wszystkim tezę wyrażaną wielokrotnie, że państwo ponosi odpowiedzialność za wszystkie swoje organy. Jest to zasada wynikająca z prawa międzynarodowego, gdzie państwo jest uznawane za jeden podmiot niezależnie od tego, jakiej władzy należy przypisać naruszenie będące przyczyną szkody. Biorąc pod uwagę szczególną rolę, jaką pełni władza sądownicza w zakresie ochrony uprawnień jednostek wywodzonych z prawa wspólnotowego, pełna efektywność tego prawa byłaby zagrożona, o ochrona uprawnień jednostek osłabiona, gdyby jednostki nie mogły uzyskać odszkodowania z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji. ETS nie podzielił argumentu niektórych państw członkowskich występujących w sprawie, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu orzeczenia sądowego naruszałaby zasadę pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej. Postępowanie w sprawie odszkodowania nie jest prowadzone w tym samym celu i pomiędzy tymi samymi stronami w stosunku do sprawy, która ma charakter *res iudicata*. Postępowanie to nie podważa poprzednio wydanego orzeczenia sądowego, ale zmierza do wynagrodzenia szkody poniesionej na skutek tego orzeczenia. Odpowiedzialność ta nie narusza także zasady niezawisłości sędziowskiej. Roszczenia odszkodowawcze nie są bowiem skierowane przeciwko sędziom, ale przeciwko państwu. Nie można także takiej odpowiedzialności uznać za naruszenie autorytetu sądu najwyższego, poprzez podważenia jego orzeczeń, skoro postępowanie to zmierza do likwidacji skutków orzeczenia niezgodnego z prawem, a więc prowadzone jest w celu poprawy jakości systemu prawnego, a zatem także autorytetu judykatury. Jak uznał ETS, przedmiotem prawa krajowego jest wyznaczenie sądu właściwego dla rozpatrzenia sprawy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania władzy sądowniczej.

W orzeczeniu ETS stwierdził także, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa przez sąd ostatniej instancji opiera się na takich samych przesłankach jak odpowiedzialność za wszel-

kie inne naruszenia prawa wspólnotowego. Przesłanki te sformułował Trybunał w poprzednich orzeczeniach dotyczących tej kwestii i są one następujące: naruszona norma jest nakierowana na przyznanie praw jednostkom, naruszenie ma być wystarczająco poważne i musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a wyrządzoną szkodą. W odniesieniu do przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia, ETS zwrócił uwagę na specjalny charakter funkcji sędziowskich i wymogi pewności prawa, które wskazują, że państwo może ponieść odpowiedzialność z tytułu orzeczenia sądu krajowego ostatniej instancji jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył prawo, a sąd rozpatrujący sprawę odszkodowania musi wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy przesłanka ta została spełniona.

W odniesieniu do pytania o zgodność regulacji prawa austriackiego z prawem wspólnotowym, ETS stwierdził, że dodatek zależny od długości zatrudnienia w Austrii stanowi ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, które może być zaakceptowane jedynie, jeżeli zostało wprowadzone w uzasadnionym celu zgodnym z Traktatem o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej i usprawiedliwionym interesem publicznym, przy spełnieniu warunku niezbędności i proporcjonalności. ETS przyjął, że dodatek stanowił premię za lojalność, tak jak zrobił to sąd austriacki. Mimo to uznał, że jego charakter wskazuje, iż nie może być usprawiedliwiony jako ograniczenie swobodnego przepływu. Wprawdzie austriaccy profesorowie zatrudnieni są przez jednego pracodawcę – państwo, to jednak uniwersytety, na których pracują konkurują ze sobą, a nie tylko z uniwersytetami z innych państw członkowskich. Dodatkowo, premia ta jest swoistym wynagrodzeniem za pozostanie przez pracowników na terytorium Austrii, co klóci się z założeniami swobodnego przepływu pracowników.

Odpowiadając na kolejne pytanie dotyczące spełnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, ETS uznał, że posiada wystarczające informacje, aby stwierdzić, czy są one spełnione. W zakresie przesłanki przyznawania uprawnień jednostkom, Trybunał stwierdził, że nie może być wątpliwości, że celem art. 39 TR i odpowiednich przepisów rozporządzenia 1612/68 jest przyznanie takich praw. Natomiast w odniesieniu do spełnienia przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia, ETS uznał, że Verwaltungsgerichtshof niewłaściwie odczytał orzeczenie w sprawie *Schöning-Kougebetopoulou* przyjmując, że premia za lojalność stanowi dopuszczalne ograniczenie swobodnego przepływu towarów, pomimo tego, że ETS nie wyraził takiego poglądu. W związku ze zmianą przez Verwaltungsgerichtshof, po wycofaniu wniosku o orzeczenie wstępne, interpretacji co do charakteru dodatku

i uznaniem go za premię za lojalność i w świetle faktu, że ETS dotychczas nie wypowiedział się o możliwości usprawiedliwienia premii za lojalność jako ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników, Verwaltungsgerichtshof powinien podtrzymać swój wniosek o orzeczenie wstępne. Nie był uprawniony do stwierdzenia, że kwestia ta została już wyjaśniona w orzecznictwie ETS. Naruszył więc prawo wspólnotowe, nie jest to jednak naruszenie o oczywistym charakterze. Prawo wspólnotowe wprost nie stanowi o niedopuszczalności premii za lojalność. Nie było to także przedmiotem orzeczenia ETS. O oczywistym charakterze naruszenia nie stanowi także brak podtrzymania wniosku o orzeczenie wstępne. Sąd austriacki błędnie bowiem przyjął, że odpowiedź na jego pytanie została zawarta w orzeczeniu *Schöning-Kougebetopoulou*.

Komentarz

1. Przedstawione orzeczenie stanowi przede wszystkim potwierdzenie dotychczasowego poglądu ETS o odpowiedzialności państwa za wszystkie organy władzy⁷. Pogląd ten został wyrażony już w orzeczeniu w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, gdzie ETS stwierdził: „...w prawie międzynarodowym, państwo którego odpowiedzialność za naruszenie zobowiązania międzynarodowego jest rozpatrywana, jest postrzegane jako jeden podmiot, niezależnie od tego czy naruszenie będące przyczyną szkody wynikało z działania władzy legislacyjnej, sądowniczej czy wykonawczej. Ta sama zasada musi być stosowana do wspólnotowego systemu prawnego, gdyż wszystkie władze państwowe, w tym władza prawodawcza są zobowiązane, w wykonywaniu ich zadań, do podporządkowania się przepisom wspólnotowym regulującym bezpośrednio pozycję jednostek”⁸. Po raz pierwszy w orzeczeniu w sprawie *Köbler*, ETS potwierdził ten pogląd w sposób jednoznaczny w odniesieniu do władzy sądowniczej. Odwołanie do prawa międzynarodowego jest w orzeczeniu *Köbler* jedynym uzasadnieniem dla przyjęcia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw za działania sądów. ETS nie powołał w tym zakresie dalszych argumentów, chociaż wskazywał je rzecznik generalny w swojej opinii⁹.

⁷ Zob. szerzej N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich – zarys problemu* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, pod red. S. Biernata, Kraków 2000, s. 91.

⁸ Orzeczenie C-46/93 i C-48/93, pkt 34.

⁹ Rzecznik generalny wskazywał na zasadę efektywności i w tym zakresie na specjalną rolę sądów krajowych jako sądów wspólnotowych, a także na odpowiedzialność za sądy jako zasadę wspólną dla systemów prawnych państw członkowskich, pkt 53 i n., pkt 77 i n.

ETS, aż do orzeczenia w sprawie *Köbler*, wyrażał raczej ostrożne poglądy w zakresie odpowiedzialności (nie tylko odszkodowawczej) państwa za działania judykatury¹⁰. Jest to kwestia bardzo problematyczna, o czym świadczy chociażby fakt, że w systemach prawnych państw członkowskich odpowiedzialność za działania władzy sądowniczej jest często ograniczona, a praktycznie rozstrzygnięcie o tej odpowiedzialności jest utrudnione chociażby z tego względu, że orzekają o niej, co do zasady, same sądy krajowe¹¹. Koncepcja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania sądów, co zaakcentował rzecznik generalny Léger w swojej opinii w omawianej sprawie, występuje jednak w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdzie państwo ponosi odpowiedzialność za naruszenie praw wymienionych w Konwencji także w działaniu sądów, a także została przewidziana w projekcie przepisów o odpowiedzialności państwa przygotowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego utworzoną przy Organizacji Narodów Zjednoczonych¹². Natomiast w samym prawie wspólnotowym odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty z tytułu wyroków wydanych przez ETS nie jest możliwa, przede wszystkim z powodu braku organu, który o tej odpowiedzialności mógłby orzekać¹³.

Warto zwrócić uwagę na wyrok ETS wydany już po orzeczeniu w omawianej sprawie, w którym ETS po raz pierwszy orzekł w trybie art. 226 TR o naruszeniu prawa wspólnotowego przez państwo wynikającego z działań władzy sądowniczej¹⁴. W orzeczeniu tym uznał, że Włochy naruszyły prawo wspólnotowe poprzez utrzymywanie regulacji, której treść wprawdzie nie naruszała przepisów wspólnotowych,

¹⁰ Zob. J. Steiner, *The limits of state liability for breach of European Community law*, „European Public Law” 1998, nr 4, s. 69, na s. 91; P. Craig, *Once More Unto The Breach: The Community, The State And Damages Liability*, „The Law Quarterly Review” 1997, nr 113, s. 67; M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 150 i n.; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 249 i n.

¹¹ Zob. A. Olowofoyeku, *State liability for the exercise of judicial power*, „Public Law” Autumn 1998, s. 444–462; regulacje odpowiedzialności odszkodowawczej za działania władzy sądowniczej w systemach prawnych państw członkowskich analizuje także rzecznik generalny Léger w opinii w sprawie *Köbler*, pkt 77 i n.

¹² Projekt przepisów o odpowiedzialności państwa dostępny na stronie internetowej: <http://www.un.org/law/ilc/convents.htm>

¹³ Jak podkreślił rzecznik generalny Léger w opinii w sprawie *Köbler* (pkt 94), sytuacja uległaby zmianie po przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wtedy takim organem rozstrzygającym o odpowiedzialności z tytułu wyroków ETS mógłby być Europejski Trybunał Praw Człowieka.

¹⁴ Orzeczenie C-129/00 *Komisja v. Włochy* z 9.12.2003 r., jeszcze niepublikowane, dostępne na stronie internetowej <http://europa.eu.int/jurisp>

ale która była interpretowana przez sądy w sposób sprzeczny z regulacjami wspólnotowymi. W treści orzeczenia, ETS nie stwierdził jednoznacznie, że naruszenie prawa wspólnotowego polega na sprzecznej z tym prawem interpretacji prawa krajowego i wynikającej z niej praktyki sądowej, ale uznał, że wynikało ono z braku odpowiedniej zmiany regulacji krajowej (która jednak wprost nie naruszała prawa wspólnotowego). Orzeczenie to, z pewnością precedensowe, potwierdza ostrożność ETS w zakresie odpowiedzialności, nie tylko odszkodowawczej, państw za swoje sądy.

2. Na szczególną analizę zasługują tezy ETS dotyczące przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za działania judykatury. Dotychczas ETS twierdził, że przesłanki odpowiedzialności sformułowane w orzeczeniu w sprawie *Brasserie du Pêcheur* należy stosować do każdego rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, a zatem także niezależnie od tego jako organ państwa winny jest naruszenia¹⁵. W omawianej sprawie ETS wprawdzie wymienił te same przesłanki odpowiedzialności w odniesieniu do naruszenia prawa wspólnotowego przez judykaturę, jednak zmodyfikował treść przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa¹⁶. Dotychczas ETS definiował wystarczająco poważne naruszenie poprzez test „oczywistego i ciężkiego przekroczenia granic uznania”¹⁷. Do tej definicji odwołał się także sąd austriacki we wniosku o orzeczenie wstępne pytając, czy ETS ma odpowiednie informacje, aby stwierdzić, czy Verwaltungsgerichtshof oczywiście i ciężko przekroczył przyznaną mu władzę uznaniową. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydając orzeczenie wstępne nie odniósł się w żadnym za-

¹⁵ Wprawdzie w orzeczeniu w sprawie *Francovich*, Trybunał uznał, że przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego zależą od natury naruszenia powodującego szkodę, ale chodziło tu o możliwość stworzenia specjalnych przesłanek w przypadku braku implementacji dyrektywy, orzeczenie C-6/90 C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni v. Włochy* [1991] ECR I-5357, pkt 35 i 38. W kolejnych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że przesłanki sformułowane w sprawie *Brasserie du Pêcheur* muszą być stosowane w przypadku każdego rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, zob. orzeczenie C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-19/94 *Erich Dillenkofer i inni v. Niemcy* [1996] ECR I-4845, pkt 1 tezy; orzeczenie C-127/95 *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Northern Ireland)* [1998] ECR I-1531, pkt 107; orzeczenie C-424/97 *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] ECR I-5123, pkt 36.

¹⁶ ETS, odmiennie niż rzecznik generalny Léger, nie rozważał ewentualnej modyfikacji treści pozostałych przesłanek odpowiedzialności za działania sądów, zob. opinie rzecznika generalnego, pkt 125.

¹⁷ Orzeczenie C-46/93 i C-48/93, pkt 55.

kresie do tej definicji. Stwierdził natomiast, że w przypadku naruszenia prawa WE poprzez wyrok sądu orzekającego w ostatniej instancji, państwo może ponieść odpowiedzialność jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy sąd w sposób oczywisty (*manifestly, offenkundig*) naruszył prawo. W stosunku do definicji wystarczająco poważnego naruszenia sformułowanej w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, ETS pominął zatem element przekroczenia granic władzy dyskrecjonalnej a także element ciężaru naruszenia.

Pominięcie elementu przekroczenia granic władzy dyskrecjonalnej jest konsekwencją dotychczasowego, chociaż niekonsekwentnego, stanowiska ETS, według którego państwo dysponuje władzą dyskrecjonalną jedynie przy wykonywaniu władzy ustawodawczej¹⁸. Wydaje się, że ETS przyjął w sprawie *Köbler*, iż w wykonywaniu swoich zadań, judykatura nie dysponuje władzą dyskrecjonalną. Potwierdza to także fakt, że wśród czynników, które sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę przy ocenie powagi naruszenia, ETS nie wymienił zakresu uznania pozostawionego państwu przez przepisy prawa wspólnotowego¹⁹. Utożsamienie władzy ustawodawczej z władzą dyskrecjonalną, przy jednoczesnym wykluczeniu uznania w przypadku innych niż ustawodawcze działań państwa, nie jest słuszne. Wykonując władzę ustawodawczą, państwo może nie dysponować żadnym zakresem uznania (np. co do obowiązku implementacji dyrektywy, czy stanowienia przepisów sprzecznych z rozporządzeniem), a jednocześnie wykonując władzę administracyjną czy sądowniczą, państwo może mieć znaczny zakres uznania. Często bowiem przepisy prawa krajowego i wspólnotowego dają pewien margines swobody judykaturze i administracji państw członkowskich w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek. Orzeczenie w sprawie *Köbler* wydaje się potwierdzać powyższe założenie prezentowane przez ETS już we wcześniejszych orzeczeniach, chociaż nie zawiera żadnego odniesienia do powoływanej nawet w pytaniu sądu austriackiego kwestii władzy dyskrecjonalnej.

3. W orzeczeniach, w których ETS wprost stwierdzał brak dysponowania przez państwo władzą dyskrecjonalną, uznawał jednocześnie, że dla spełnienia warunku wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego wystarczy sam fakt naruszenia prawa²⁰. W sprawie *Köbler* nie powtórzył jednak tego poglądu. Uznał, że ze względu na okoliczności sprawy – charakter organu naruszającego prawo wspól-

¹⁸ Zob. szerzej N. Półtorak, *Odpowiedzialność...*, s. 162 i n.

¹⁹ ETS wymienił ten element m.in. w orzeczeniu C-46/93 i C-48/93, pkt 56.

²⁰ Orzeczenie C-424/97, pkt 38.

notowe, przesłanka wystarczająco poważnego naruszenia prawa będzie spełniona tylko w przypadku, gdy sąd rozstrzygający w ostatniej instancji w sposób oczywisty naruszył prawo. Pomiął w tej definicji „ciężki” charakter naruszenia, który dotychczas wymieniał jako jej element. Biorąc jednak pod uwagę, że uznał, iż odpowiedzialność państwa za działania sądu ostatniej instancji może mieć miejsce tylko w wyjątkowych wypadkach i uwzględniając końcowe orzeczenie ETS, z pewnością nie można uznać, aby była to definicja mniej restrykcyjna niż „poważne i oczywiste przekroczenie granic władzy uznaniowej”. Należy raczej stwierdzić, że ETS nadał kryterium „oczywistości” naruszenia prawa przez władzę sądowniczą nowe znaczenie – takie naruszenie wystąpi tylko wyjątkowo, gdy będzie oczywiste i jednoznaczne, nie budzące żadnych wątpliwości. To odmienne rozumienie przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia, ETS uzasadnił poprzez zwrócenie uwagi na specjalną rolę władzy sądowniczej i wymogi pewności prawa. Niestety, Trybunał nie uargumentował szerzej tego poglądu, co mogłoby pomóc w wyjaśnieniu treści przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa przez sądy krajowe. W zakresie argumentu dotyczącego specjalnej roli władzy sądowniczej z pewnością nie chodziło o podkreślenie zadań sądów krajowych jako sądów wspólnotowych, ale raczej zwrócenie uwagi na te argumenty wynikające z prawa krajowego, które mogą stanowić uzasadnienia dla ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania sądów.

Analiza dotychczasowego orzecznictwa ETS dotyczącego przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa prowadzi do wniosku, że pomimo skomplikowanej i niekonsekwentnej definicji tej przesłanki, *de facto* dla oceny jej spełnienia ETS przyjmuje test istnienia wystarczająco uzasadnionego usprawiedliwienia naruszenia²¹. Omawiane orzeczenie potwierdza tę tezę. Również w tej sprawie ETS badał, czy istnieje obiektywne usprawiedliwienie naruszenia prawa wspólnotowego. Za takie usprawiedliwienie, podobnie jak w innych sprawach, uznał brak jasnej regulacji i precyzji odpowiednich przepisów, a także brak orzecznictwa ETS w danym zakresie²². Jednak w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez sądy, kryteria usprawiedliwienia wydają się łagodniejsze niż w przypadku jakiegokolwiek innego orga-

²¹ Zob. szerzej N. Póltorak, *Odpowiedzialność...*, s. 178 i n. Także rzecznik generalny Léger proponuje stosowanie testu usprawiedliwienia naruszenia, pkt 53 opinii rzecznika generalnego w sprawie *Köbler*.

²² Tak np. w orzeczeniu C-392/93 *The Queen v. H. M. Treasury ex parte British Telecommunications Plc* [1996] ECR I-1631.

nu czy emanacji państwa. W rozpatrywanej sprawie trudno bowiem przyjąć, aby sąd austriacki miał jakiegokolwiek podstawy w prawie wspólnotowym dla stwierdzenia, że premia za lojalność jest dopuszczalna czy usprawiedliwiona. Taki wniosek nie mógł być też wywiedziony z orzeczenia w sprawie *Schöning-Kougebetopoulou*. Warto również zauważyć, że stosując kryterium usprawiedliwienia naruszenia, rzecznik generalny uznał, że naruszenie prawa wspólnotowego przez Verwaltungsgerichtshof nie jest usprawiedliwione²³. Trzeba więc stwierdzić, że ETS w sprawie *Köbler* bardzo liberalnie potraktował naruszenie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sąd krajowy.

4. Nie jest jasne, czy zmodyfikowaną w orzeczeniu *Köbler* definicję przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia należy stosować w każdym przypadku odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przez sądy, czy tylko w przypadku naruszenia prawa przez sądy wyższe rozumiane jako sądy rozstrzygające w ostatniej instancji. Wydaje się, że ETS ograniczył jej zastosowanie właśnie do takich przypadków, na co wskazuje stwierdzenie Trybunału, iż stosuje się tę przesłankę dla stwierdzenia powagi naruszenia wynikającego z decyzji sądu rozstrzygającego w ostatniej instancji. Zakładając takie ograniczenie stosowania tej definicji, wciąż nie jest jasne, czy dla określenia sądu ostatniej instancji należy stosować teorię abstrakcyjną (sąd, co do zasady rozstrzygający w ostatniej instancji, sąd najwyższy w systemie sądowym danego państwa) czy teorię konkretną (sąd w danej sprawie rozstrzygający w ostatniej instancji)²⁴. W takim przypadku powstaje także kolejne nierozstrzygnięte przez ETS pytanie, czy wobec odpowiedzialności za działania innych sądów, należy stosować dotychczasową definicję wystarczająco poważnego naruszenia, czy i w takim przypadku należy ją w jakiś sposób zmodyfikować z uwzględnieniem „specjalnego charakteru funkcji sądowniczych i wymogów pewności prawa”, które mają przecież nie mniejsze znaczenie w przypadku sądów niższych instancji. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że z reguły szkoda jednostek wynikać będzie z naruszenia prawa wspólnotowego przez sądy ostatniej instancji (według teorii konkretnej). Zwykle bowiem poszkodowani odwołują się od niekorzystnych orzeczeń sądowych, którym zarzucają naruszenie prawa. Gdy tego nie zrobią, zasadność roszczeń

²³ Pkt 170 i n. opinii.

²⁴ Te dwie teorie sformułowane zostały na użytek art. 234 TR. ETS dotychczas jednoznacznie nie wyjaśnił, którą z nich należy stosować w interpretacji tego przepisu, opowiada się jednak raczej za teorią konkretną, zob. szerzej np. D. Anderson i M. Demetriou, *References to the European Court*, London 2002, s. 165 i n.

odszkodowawczych będzie mogła zostać podważona lub osłabiona zarzutem braku staranności działania w celu zapobieżenia szkodzie²⁵.

5. ETS stwierdził, że oceniając powagę naruszenia sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę w szczególności następujące okoliczności: jasność i precyzję naruszonego przepisu, winę lub jej brak, możliwość usprawiedliwienia błędu, stanowisko organów Wspólnoty i brak podporządkowania się obowiązкови zwrócenia się o orzeczenie wstępne do ETS. Warto zwrócić uwagę na ten ostatni element. Wydaje się, że ETS uznał, że naruszenie obowiązku zwrócenia się o orzeczenie wstępne nie może *per se* być podstawą dla odpowiedzialności odszkodowawczej. Skoro bowiem brak podporządkowania się przez sąd krajowy art. 234 TR ma być jedynie brany pod uwagę przy ocenie powagi naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd krajowy, nie może stanowić o istocie naruszenia. Wskazuje na to także fakt, że rozpatrując spełnienie przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa przez Verwaltungsgerichtshof, ETS nie badał, czy brak podtrzymania wniosku o orzeczenie wstępne może spełniać tę przesłankę, brał jedynie ten fakt pod uwagę oceniając naruszenie przez sąd art. 39 TR i rozporządzenia 1612/68. Wydaje się, że u podstaw tego rozumowania leżało założenie niemożności wykazania oczywistości naruszenia art. 234 TR przez brak wniosku do ETS. Zawsze, bowiem naruszenie może zostać usprawiedliwione przekonaniem sądu, co do elementów zależnych od jego oceny, jak konieczność interpretacji ETS dla rozstrzygnięcia sprawy, istnienie wątpliwości, co do interpretacji prawa, uznanie aktu za *acte clair* lub *acte éclairé*²⁶. Nie jest to jednak założenie, które można przyjąć w każdym przypadku naruszenia art. 234 TR. Wykazanie oczywistości naruszenia mogłoby być bowiem możliwe w szczególności w przypadku, gdy sąd krajowy odmówi zwrócenia się do ETS o orzeczenie wstępne w przedmiocie ważności aktu prawa wspólnotowego i uzna taki akt za nieważny. Będzie to z pewnością poważne naruszenie art. 234 TR w związku z jego jednoznaczną interpretacją przez ETS w tym zakresie²⁷. Nie można także wykluczyć wykazania powagi naruszenia w przypadku braku skierowania wniosku do ETS przez sąd ostatniej w kwestii interpretacji prawa wspólnotowego. Za taką możliwością opowiedział się rzecznik generalny Léger i wskazał także, że brak takiego

²⁵ Zob. szerzej N. Półtorak, *Odpowiedzialność...*, s. 198 i n.

²⁶ Na ten temat zob. np. D. Anderson i M. Demetriou, op. cit., s. 173 i n.; J. Skrzydło, *Doktryna „acte clair” w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów państw członkowskich Unii Europejskiej*, PiP 1998, nr 1, s. 49.

²⁷ Zob. np. D. Anderson i M. Demetriou, op. cit., s. 77 i n.

wniosku może być podstawą odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa do rzetelnego procesu gwarantowanego w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁸. Odrębną oczywiście kwestią będzie w takim przypadku wykazanie spełnienia innych przesłanek odpowiedzialności, czyli naruszenia normy przyznającej prawa jednostkom i związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a powstałą szkodą²⁹.

6. Orzeczenie w sprawie *Köbler* to z pewnością jedna z ważniejszych wypowiedzi ETS dotycząca odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w prawie wspólnotowym. Jego znaczenie polega przede wszystkim na jednoznacznym potwierdzeniu możliwości poniesienia przez państwo odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego poprzez władzę sądowniczą niezależnie od regulacji krajowych wyłączających czy ograniczających taką odpowiedzialność. Takie przepisy krajowe jako naruszające zasadę efektywności prawa wspólnotowego, nie mogą być stosowane.

Niestety orzeczenie to nie wyjaśnia wątpliwości dotyczących przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które powstawały dotychczas, a nawet dodatkowo utrudnia ich zrozumienie i praktyczne stosowanie. ETS nie wyjaśnił bowiem w dostatecznym stopniu definicji przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa, która ma być stosowana w przypadku naruszenia prawa w działaniu judykatury. Nie wskazał także w sposób jednoznaczny, w jakich przypadkach ta zmodyfikowana definicja ma być stosowana. Wątpliwości powyższe muszą zostać wyjaśnione przez Trybunał, tak aby odpowiedzialność państwa za działania sądów rzeczywiście mogła uzyskać praktyczne zastosowanie.

Orzeczenie w sprawie *Köbler* jest pierwszym i jedynym jak dotychczas orzeczeniem dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania sądów, trudno zatem przewidywać jaki będzie rozwój tego orzecznictwa i jego praktyczne konsekwencje. Orzeczenie to może jednak wskazywać, że uzyskanie rekompensaty szkody wyrządzonej naruszeniem prawa wspólnotowego przez judykaturę krajową będzie w praktyce bardzo trudne, ponieważ przesłanka wystarczają

²⁸ Opinia rzecznika generalnego Légera, pkt. 147. Rzecznik przytoczył orzecznictwo Europejskiego trybunału Praw Człowieka, w którym wskazano na taką możliwość.

²⁹ Szczególnie trudne byłoby wykazanie w takim przypadku istnienia związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem prawa WE polegającym na niewystosowaniu wniosku o orzeczenie wstępne a szkodą, której bezpośrednią przyczyną byłoby wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym.

poważnego naruszenia może być spełniona jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a sam ETS liberalnie będzie traktował błędy sądów krajowych w interpretacji i stosowaniu prawa Wspólnot.

*Nina Półtorak**

* Dr Nina Półtorak – adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński